

Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung

Ansorg, Nadine; Haaß, Felix; Mehler, Andreas; Strasheim, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ansorg, N., Haaß, F., Mehler, A., & Strasheim, J. (2012). *Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung*. (GIGA Focus Afrika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-321083>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung

Nadine Ansorg, Felix Haaß, Andreas Mehler und Julia Strasheim

Am 19. September 2012 veröffentlichte die Bundesregierung im Zusammenhang mit einer Strategie der Krisenprävention ressortübergreifende Leitlinien für eine kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten. Darin gibt sie das Ziel aus, Staatlichkeit durch „institutionalisierte und rechtlich abgesicherte Mechanismen der gleichberechtigten politischen Teilhabe“ zu fördern.

Analyse

Wissenschaftler, Diplomaten und Entwicklungspolitiker gehen zumeist davon aus, dass institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften beitragen können. Es bleibt jedoch unklar, unter welchen Bedingungen solche Reformen Erfolg haben. Eine Analyse institutioneller Reformen in 18 Nachkriegsstaaten in den Bereichen territoriale Staatsstruktur, Wahl- und Parteiensysteme, Regierungssysteme, Sicherheitssektor und Justiz in den Jahren von 2000 bis 2005 deutet auf folgende Ergebnisse hin:

- Nationale und internationale Akteure müssen bei den Reformen die Wechselwirkungen der Institutionen untereinander und das gesamte „Konzert“ der Institutionen berücksichtigen.
- Viel zu selten wird beachtet, dass Reformen in unterschiedlichen Politikbereichen sich gegenseitig widersprechen können oder zusammen eine Wirkung entfalten, die immer die gleichen „Reformverlierer“ hervorbringt – das kann einen notwendigen Elitenkonsens untergraben.
- Reformüberlastung aufgrund vieler gleichzeitig reformierter Institutionen kann die Friedenskonsolidierung gefährden.
- Für den Erfolg institutioneller Reformen ist über die reine Festlegung in Friedensabkommen und/oder Verfassungen hinaus ihre effektive Umsetzung notwendig.

Schlagwörter: Subsahara-Afrika, institutionelle Reformen, Friedenskonsolidierung, Konfliktprävention

Institutionelle Reformen als Konfliktlösungsstrategie?

In den Jahren von 2000 bis 2005 traten in insgesamt 18 Staaten südlich der Sahara innerstaatliche Konflikte auf.¹ Die Konfliktparteien kämpften sowohl um die Übernahme der zentralen Regierungsmacht (Burundi) als auch um das Ziel der Sezession einer Region vom Zentralstaat (Südsudan). In fast allen diesen Staaten wurden im selben Zeitraum verschiedene institutionelle Reformen durchgeführt.

Gewaltsame Konflikte sind vermeidbar. Sowohl unter Wissenschaftlern als auch unter Politikern wird debattiert, wie solche Konflikte abgeschwächt oder verhindert werden können. Ein großer Teil der wissenschaftlichen Literatur befasst sich hier mit Reformen staatlicher Institutionen, um Konflikte in Nachkriegsstaaten einzuhegen und zu einem friedlichen Zusammenleben zwischen verschiedenen ethnischen, religiösen oder sozioökonomischen Gruppen beizutragen. Dabei werden ganz unterschiedliche Optionen für die Reform und Bildung dieser Institutionen vorgeschlagen. Zum Teil allerdings widersprechen sich die Empfehlungen, die sich vor allem auf folgende institutionelle Bereiche beziehen: 1) die territoriale Staatsstruktur, 2) die Wahl- und Parteiensysteme, 3) die Regierungssysteme, 4) den Sicherheitssektor und 5) die Justiz.

Bemerkenswert ist, dass fast alle institutionellen Optionen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Verhinderung oder Eindämmung von gewaltsamen Konflikten haben können. Daher stellen sich folgende Fragen: Welche institutionellen Reformen befördern Frieden unter welchen Bedingungen? Wann verringern etwa föderale Systeme eine Marginalisierung von Regionen, ohne Sezessionsbestrebungen zu befördern? Die mehrdeutigen Ergebnisse zum relativen Erfolg institutioneller Reformen scheinen zumindest teil-

weise auf einen Mangel an themenübergreifender Forschung zurückzuführen zu sein. Weil institutionelle Reformen oft zeitgleich einsetzen, können sie gar nicht sinnvoll isoliert voneinander betrachtet werden. Die Wechselwirkung des ganzen „Konzertes“ von Institutionen ist daher von besonderem Interesse (Basedau 2011).

Tabelle 1: Institutionelle Reformen und Veränderungen in Subsahara-Afrika, 2000-2005

| | Territoriale Staatsstruktur | Wahl- und Parteiensystem | Regierungsform | Sicherheitssektor | Justizsektor |
|------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------|-------------------|--------------|
| Angola | | X | X | X | X |
| Burundi | | X | X | X | X |
| Zentralafrikanische Republik | | X | X | X | X |
| Tschad | X | | X | X | X |
| Kongo | | X | X | X | X |
| Côte d'Ivoire | | X | X | X | |
| DR Kongo | X | X | X | X | |
| Eritrea | | | | | |
| Äthiopien | | X | | | X |
| Guinea | | X | | X | |
| Liberia | | X | X | X | X |
| Nigeria | | X | X | | X |
| Ruanda | X | X | X | | X |
| Senegal | X | X | X | | X |
| Sierra Leone | | X | | X | |
| Somalia | X | | X | X | X |
| Sudan | X | X | X | X | X |
| Uganda | | X | | X | |

Anmerk.: Die Tabelle erfasst sowohl weitreichende Verfassungsreformen als auch geringfügigere Gesetzesänderungen. Im nachfolgenden Text werden allerdings ausschließlich eindeutige Beispiele für institutionelle Reformen in den genannten Ländern untersucht.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Folgenden wird untersucht, welche institutionellen Reformen in Afrika südlich der Sahara in den Jahren von 2000 bis 2005 auf den Weg gebracht wurden und unter welchen Umständen sie zu Kon-

¹ Die Untersuchung institutioneller Reformen beschränkt sich auf diese Phase, um auch längerfristige Folgen bis zum Jahr 2012 mit einbeziehen zu können. Die Fallauswahl (siehe Tabelle) wurde mithilfe des Uppsala Conflict Data Program (UCDP 2012) getroffen. Die Auswahl besteht aus allen Staaten, in denen es zwischen den Jahren 2000 und 2005 in mindestens einem Jahr einen bewaffneten, innerstaatlichen Konflikt zwischen Regierung und Rebellen Gruppen gab, der zu mindestens 25 Todesopfern durch direkte Kampfhandlungen führte. Wesentliche Quellen für institutionelle Reformen (falls nicht anders spezifiziert) sind das *Afrika Jahrbuch* (bis 2003) (Hofmeier und Jakobeit 2000; Hofmeier und Mehler (2001-2003) und das *Africa Yearbook* (ab 2004) (Mehler, Melber und van Walraven 2004-2012).

fliktminderung oder Konfliktverschärfung beigetragen haben. Des Weiteren wird erörtert, ob die Reformen ineinander griffen, gemeinsam einen Effekt verstärkten oder miteinander nicht vereinbar waren.

Territoriale Staatsstruktur

Reformen der territorialen Verfasstheit – also Autonomieregelungen, Föderalismus oder Dezentralisierung – waren im Untersuchungszeitraum in den Kriegs- und Nachkriegsstaaten südlich der Sahara eine vergleichsweise selten angewandte Konfliktlösungsstrategie (Tabelle 1). Lediglich zwischen Nord- und Südsudan war eine Föderalstruktur mit der Option auf Teilung des Landes durch ein Unabhängigkeitsreferendum im Süden als weitreichendste territoriale Reform im Comprehensive Peace Agreement (CPA) von 2005 erst vorgesehen und dann durchgeführt worden. Kurzfristig beendete das CPA den über Jahrzehnte eskalierten Konflikt zwischen dem Norden und dem Süden. Im Rückblick bestehen jedoch wichtige Konfliktgegenstände wie der Zugang zu den Ölfeldern auch nach der Teilung des Staates im Jahr 2011 weiter. Zudem gibt es sowohl im Sudan als auch im Südsudan weitere Konfliktherde, die das Friedensabkommen nicht erfasst hat (z.B. Darfur).

In fünf weiteren Staaten hätte sich eine Dezentralisierung oder eine andere territoriale Reform aufgrund des klaren territorialen Schwerpunkts von Rebellionen angeboten: Angola, Äthiopien, Côte d'Ivoire, Senegal, Somalia. Doch es gab im Untersuchungszeitraum keine wirksamen Friedensbemühungen. Besonders die Sezessionskonflikte in Cabinda (Angola), Ogaden (Äthiopien) und in der Casamance (Senegal) legen nahe, dass sie durch eine größere Autonomie hätten entschärft oder dass die wahrgenommene Marginalisierung einer Bevölkerungsgruppe durch konsequente Dezentralisierung hätte verringert werden könnten. Allerdings wurde etwa in Äthiopien befürchtet, dass eine größere Autonomie für Ogaden einen Dominoeffekt für andere Regionen auslösen könnte. Die Forschung zeigt, dass Zugeständnisse zu mehr Autonomie (gewaltsame) Sezession als zweiten Schritt begünstigen kann (Roeder 2007).

Kleine oder kaum implementierte Schritte zur Dezentralisierung wurden auch im Tschad, in Sierra Leone, DR Kongo und Ruanda unternommen. Diese Reformen hatten jedoch kaum Aus-

wirkungen auf die Konflikte oder trugen – wie im Fall der DR Kongo – zur Konfliktverschärfung in Nord- und Südkivu bei. Dezentralisierung bedeutet zunächst nur, dass sich die Konfliktarena von der nationalen auf die lokale Ebene verschiebt. Die Akteurs- und Interessenkonstellationen könnten lokal noch antagonistischer sein. Konflikte können nicht automatisch lokal leichter zu bearbeiten sein als national. Allerdings kann auch die Rücknahme von Reformen zur Stärkung dezentraler Einheiten, wie erneut in der DR Kongo 2011, zur Erschütterung einer gesamten Friedensarchitektur führen (Simons 2012: 244).

Wahl- und Parteiensysteme

Reformen der Wahl- und Parteiensysteme können stabilisierend wie auch konfliktverschärfend wirken: Finden Wahlen vor dem Hintergrund schwacher und ineffektiver Institutionen und/oder einer tief geteilten Gesellschaft statt, kann der Wettbewerbscharakter von *Wahlkämpfen* zu einem erneuten Gewaltausbruch führen (Sisk 2009). Grundsätzlich können Wahlen gesellschaftliche Konflikte gewaltfrei regeln. Indem sie den siegreichen politischen Akteuren die Legitimität zukommen lassen, notwendige Reformen durchzuführen, können Wahlen Spannungen aus gesellschaftlichen Konflikten nehmen. Wenn sie allerdings diese Funktion nicht erfüllen, bietet sich eine Reform der zentralen Elemente des Wahlsystems an, zum Beispiel der Regeln der Wählerregistrierung, des passiven Wahlrechts oder der Wahladministration durch unabhängige Kommissionen statt Ministerien. Allerdings sind oft schon die Wahlgesetze zwischen den Konfliktparteien umstritten. Besonders problematisch wird die Mehrheitsregel, wenn Wahlen als „ethnischer Zensus“ interpretiert werden können, Parteien sich auf ethnischer Basis gründen und die demografischen Mehrheitsverhältnisse dauerhafte Sieger und Verlierer hervorbringen. Dies ist die besondere Sprengkraft in Burundi und Ruanda, weshalb beide Staaten unterschiedliche Rezepte gefunden haben, um dies zu vermeiden.

Das Beispiel der DR Kongo zeigt, wie Wahlrechtsreformen in einem „reformüberlasteten“ Kontext destabilisierende Effekte haben können. Während die VN-Friedensmission 2003/2004 eine unabhängige Kommission zur Aufsicht und Vorbereitung der Wahlen unterstützte, konnten diese erst nach einem Verfassungsreferendum stattfin-

den (Dezember 2005), das Präsident Kabila mehr Macht übertrug, nämlich erst im Jahr 2006. Die Verfassung war das Ergebnis einer lang andauernden Kompromissuche, welche die Übergangsperiode verlängerte. Alle an der Übergangsregierung beteiligten Parteien setzten sich denn auch für das Referendum ein – nicht so aber die radikalere Opposition, die auf schnelle Wahlen gedrängt hatte. Die Folge waren noch im Jahr 2004 gewaltsame Demonstrationen.

Regierungsform

Die friedensfördernde Wirkung von Präzidentialismus und Parlamentarismus ist umstritten. Präzidentialismus kann zu einer Marginalisierung der Opposition beitragen, da er einer „*Winner-takes-all*“-Logik folgt und der Wahlverlierer leer ausgeht. Andererseits kann diese Wirkung durch ein starkes Parlament oder Minderheitenquoten gemildert werden. Ein mögliches Patt zwischen Präsident und Parlament ist eine weitere Möglichkeit, wie politische und gesellschaftliche Spannungen durch eine bestimmte Regierungsform indirekt befördert werden können.

Weitreichende Reformen des Regierungssystems, die über reine Kosmetik hinausgehen, waren in den Nachkriegsstaaten südlich der Sahara im untersuchten Zeitraum eher selten – abgesehen von der späteren Tendenz zu „großen Koalitionen“ in Kenia, Madagaskar, Simbabwe und auf Sansibar/Tansania infolge von elektoraler Gewalt in den Jahren von 2008 bis 2010. Auffallend ist dagegen die Stärkung der bereits ausgeprägten Macht des Präsidenten. So wurden die Rechte der Präsidenten in fünf Staaten institutionell gestärkt: Äthiopien, DR Kongo, Nigeria, Ruanda, Senegal und Tschad (siehe auch Stroh und Klotz 2011; Mehler 2011). Diese Reformen waren nicht geeignet und nicht dazu intendiert, die Konfliktursachen zu bearbeiten. Vielmehr erscheint der Machtzuwachs des Präsidenten als Möglichkeit, leichter als zuvor repressiv gegen die Gegner vorgehen zu können.

Dieses Muster wird auch in einigen weiteren Staaten deutlich. In der Republik Kongo wurde im Jahr 2002 eine neue Verfassung bestätigt, die die Position von Präsident Sassou-Nguesso stärkte. Er erhielt unter anderem das Recht, im Notfall per Dekret regieren zu können, und konnte fortan vom Parlament nicht mehr seines Amtes enthoben werden. Die Verfassungsänderung, die am Ende

eines holprigen Friedensprozesses nach dem Krieg 1997 bis 1999 stand, war offenkundig eine vom Regime diktierte Reform. Die Konfliktparteien wurden nicht in den Reformprozess eingebunden und oppositionelle Kräfte unterdrückt. Die Konsequenz waren erneute Kämpfe im selben Jahr.

In Burundi und Ruanda zeigt sich die Ambivalenz von Reformen des Regierungssystems. In Ruanda stärkte die neue Verfassung im Jahr 2003 ebenfalls das Amt des Präsidenten. Mit der Erfahrung des Genozids im Hintergrund bekam die neue Verfassung deutlich antidemokratische Züge: Sie ermöglicht die staatliche Kontrolle parteipolitischer Aktivitäten und die Ausschaltung politischer Gegner. Offenkundig war der klare militärische Sieg der Rwandan Patriotic Front (RPF) die Voraussetzung für ein institutionelles Design, das politische Partizipation entlang ethnischer Identität ausschließt: Die Staatsspitze kann politische Gegner – insbesondere aus dem Hutu-Lager – immer in Genozidverdacht bringen. Ferner können Parteien nicht auf ethnischer Basis gegründet werden.

Dagegen setzen in Burundi feste ethnische Quoten für hohe Regierungsämter und Parlamentssitze – bei Überrepräsentation der Tutsi – genau auf den umgekehrten Weg. In beiden Fällen ist die Bilanz gemischt: Burundi erlebt weiterhin Perioden von politischer Gewalt, allerdings nicht mehr entlang ethnischer Identitäten. Ruanda bleibt vor allem durch Hutu-Milizen in der DR Kongo bedroht.

Sicherheitssektor

Weder führt die militärische Integration von Rebellen in die nationalen Streitkräfte noch die einfache Demobilisierung solcher Rebellengruppen – zwei sehr unterschiedliche Reformlogiken – zwangsläufig zu einer Reduzierung der Gewalt (Kurtenbach 2010). In 14 der analysierten Staaten wurden maßgebliche Reformen im Sicherheitssektor durchgeführt; Ausnahmen sind Ruanda, Eritrea, Äthiopien und Senegal. Die häufigsten Maßnahmen in diesem Bereich waren Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Rebellengruppen (nach der englischen Bezeichnung „Disarmament, Demobilization, and Reintegration“, abgekürzt DDR). Die Beispiele Côte d'Ivoire, Liberia und Burundi zeigen, dass sich DDR und weitere Reformen im Sicherheitssektor nur dann erfolgreich auf eine Konflikt-

bearbeitung auswirken, wenn sie effizient implementiert werden und mit weiteren politischen Reformen einhergehen.

In der Côte d'Ivoire verweigerten die Rebellen der Forces Nouvelles (FN) die Abgabe ihrer Waffen, bevor eine Verfassungsänderung zu Artikel 35 in Kraft trat, der eine Präsidentschaftskandidatur von Alassane Ouattara ausschloss: beide Eltern eines Kandidaten sollten Ivorer sein und schon in der Vergangenheit war Ouattara die Teilnahme an Wahlen aufgrund dieses Artikels verweigert worden. Die Abgabe der Waffen hätte aber auch ein Ende der lukrativen Kriegsökonomie der lokalen FN-Kommandeure bedeutet und gleichzeitig die Selbstverteidigungskapazitäten reduziert. Als Artikel 35 ausgesetzt wurde und im Jahr 2010 gewählt werden konnte, waren FN und regierungsnahe Milizen immer noch nicht entwaffnet. Dies erwies sich als entscheidender Faktor für die neuerliche Eskalation der Gewalt im Jahr 2011.

Auch in Liberia konnte eine Reform des Sicherheitssektors trotz ungleich besserer Voraussetzungen nicht schnell umgesetzt werden. Das DDR-Programm sorgte im Jahr 2004 für Kontroversen, da sich wesentlich mehr Exkombattanten registrieren ließen als ursprünglich erwartet und somit wenig Geld für den Wiederaufbau der ehemaligen Streitkräfte blieb. Im selben Jahr wurde eine neue nationale Polizei gegründet, welche die alten, stark politisierten und korrupten Polizeikräfte ersetzen sollte. Bald jedoch zeigte sich, dass die Ausbildung neuer Polizisten viel langsamer voranschritt als geplant. Die geringen Gehälter der neuen Polizisten führten erneut zu hoher Korruptionsanfälligkeit. Ohne die dauerhafte Präsenz von UN-Blauhelmen hätte sich Liberia trotz reformiertem Sicherheitssektor kaum stabilisieren lassen.

Positiv wirkte sich die Sicherheitssektorreform auf den Friedensprozess in Burundi aus. Im Jahr 2004 wurden die Rebellen des Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) erfolgreich in die nationale Armee integriert. Bis dahin bestand die Armee fast ausschließlich aus Tutsi. Eine Reform schien unmöglich, weil sich die Tutsi-Minderheit ausrechnete, ganz ohne Schutz dazustehen. Aber die Kombination mit weiteren Reformen und die überproportionale Beteiligung der Tutsi in Regierung, Parlament und anderen Staatsämtern schuf Vertrauen. Ein Machtteilungsabkommen entschied zudem, dass Verteidigungsminister und Polizeiminister nicht derselben ethnischen Gruppe entstam-

men können. Schließlich schloss sich im Jahr 2006 auch die letzte wichtige Rebellenbewegung Parti pour la libération de Hutu-Forces Nationales de Libération (Palipehutu-FNL, später nur noch FNL) einem Waffenstillstand und im Jahr 2009 dem Friedensvertrag an, indem sie sich zu einer politischen Partei wandelte. Die gelungene Sicherheitssektorreform war mitverantwortlich dafür, dass die jahrzehntealte Frontstellung in Burundi aufgebrochen werden konnte. Dennoch ist Burundi von einem „nachhaltigen Frieden“ auch heute weit entfernt.

Justizreform

Justizreform und Transitional Justice (TJ) (Übergangsjustiz) sollen das Gewaltrisiko mindern, indem die Justiz als unabhängiges institutionelles Gegengewicht die willkürliche Machtausübung der Exekutive einschränkt. Durch geregelte Verfahren des Konfliktaustrags kann ein effektives Justizsystem dazu beitragen, eine gewaltsame Konflikteskalation zu verhindern. TJ wiederum soll das Risiko eines erneuten Gewaltausbruchs verringern, indem sie zum Beispiel Kriegsverbrechen aufarbeitet, Schuldige benennt und über Akte der Wiedergutmachung eine Aussöhnung ermöglicht. Allerdings kann eine Justizreform auch konfliktverschärfend wirken, wenn sie von mächtigen Verlierern der Reform so gefürchtet wird, dass sie um jeden Preis verhindert werden soll. Ebenso kann die Aussicht auf TJ den Frieden gefährden, wenn ehemalige oder noch aktive Kämpfer eine Verurteilung nach einem Friedensschluss fürchten.

Tatsächlich konnte in keinem der Länder während des Untersuchungszeitraumes eine unabhängige Justiz aufgebaut werden. Eine entsprechende Reform spielte daher selten eine positive Rolle im Friedensprozess. Dagegen gibt es Hinweise, dass wichtige Reformen gezielt verhindert wurden: Ehemalige Bürgerkriegsparteien in der Übergangsregierung Liberias wehrten die Einrichtung eines außerordentlichen Gerichts zur Verfolgung von Kriegsverbrechen ab und nutzten die Machtbeteiligten, um sich persönlich zu bereichern und eine grundlegende Justizreform zu blockieren.

Die ambivalente Rolle von TJ wird auch an den gemeindebasierten Gacaca-Gerichten in Ruanda deutlich, die im Jahr 2001 komplementär zur offiziellen Gerichtsbarkeit zugelassen wurden. Sie ergänzten die Strafgerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda im tansa-

nischen Arusha (eingerrichtet nach dem Genozid im Jahr 1994). Ohne die Gacaca-Gerichte hätten Zehntausende von Tätern nicht in einer absehbaren Zeit verurteilt werden können. Gleichzeitig führten sie zu neuen Verzerrungen: Einschüchterung von und sogar Morde an überlebenden Zeugen in Hutu-dominierten Gemeinden und vermutlich auch Verurteilungen von Unschuldigen in Tutsi-dominierten Gemeinden (Angeklagte haben keinen Strafverteidiger). Ob die Aussöhnung der Volksgruppen durch Gacaca-Verfahren erleichtert wurde, wird man erst in einigen Jahren beurteilen können. Insofern lässt sich ein abschließendes Urteil über ihre friedensfördernde Wirkung noch nicht fällen.

Wechselwirkungen

Die voranstehende Diskussion institutioneller Reformen hat gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, einzelne Institutionen isoliert voneinander zu betrachten. Da die verschiedenen Institutionen in aller Regel gemeinsam wirken, sich wechselseitig verstärken oder behindern, ist eine Gesamtbetrachtung (konzertierte Betrachtung) ihrer Wirkungen unerlässlich.

Die Gleichzeitigkeit mehrerer Reformen kann negative Konsequenzen auf den Friedensprozess haben: Zum einen können zu viele Reformen in unterschiedlichen Bereichen sowohl die Gesellschaft als auch die staatlichen Akteure überfordern. Friedensprozesse machen aus ehemaligen Rebellenführern „neue Eliten“, denen zum ersten Mal Regierungsmacht zufällt. Zum anderen können viele Reformen dann radikalisiert wirken, wenn es immer die gleichen Reformverlierer gibt, die mit dem Ausgang der Reformen unzufrieden sind und erneut zu den Waffen greifen.

In der DR Kongo beispielsweise wurde der Reformprozess gleich in mehreren Bereichen von Regierung und internationaler Gemeinschaft vorangetrieben: Neben der Vorbereitung von Wahlen und einer Wahlrechtsreform unter Aufsicht einer VN-Friedensmission sollten zugleich das Regierungssystem und der Sicherheitssektor reformiert werden. Dies stellte sowohl die schwach institutionalisierten staatlichen Strukturen (als Folge einer jahrzehntelangen Vernachlässigung des Verwaltungsapparates durch Mobutu) als auch seine politischen Akteure vor enorme Herausforderungen, denen sie bis heute nicht gewachsen sind. Auch

in Sierra Leone gestaltete sich der Friedensprozess durch die Gleichzeitigkeit von Reformen in verschiedenen Bereichen holprig: Angefangen bei der Reform von Polizei und Militär, über die Demobilisierung ehemaliger Kombattanten und ihrer Integration in die Armee, der Einrichtung einer Wahrheitsfindungskommission zu den Kriegsverbrechen bis hin zu den Versuchen der Dezentralisierung. Die Vielzahl der Reformen in der Nachkriegszeit stellte das Land auf eine harte Zerreißprobe, die es dann erstaunlich gut meisterte.

Reformen in verschiedenen institutionellen Bereichen können sich zudem gegenseitig behindern. Die Besetzung staatlicher Machtpositionen mit Vertretern ehemaliger Kriegsparteien beispielsweise kann den Aufbau eines unabhängigen Justizsystems erschweren. Ist ein Machtteilungsarrangement zeitlich befristet, ergibt sich die Chance zur Justizreform möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt. In Bürgerkriegen begehen sowohl Rebellen als auch die Regierung Kriegsverbrechen. Daher haben Politiker beider Seiten im Nachkriegsprozess zumeist wenig Interesse daran, eine unabhängige Justiz aufzubauen, die die eigenen Kriegsverbrechen verfolgt. Im Jahr 2004 lehnten in Liberia Justizminister Janneh von der Rebellengruppe Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) sowie Mitglieder des Übergangsparlaments, die ebenfalls am Krieg beteiligt waren, die Errichtung eines unabhängigen Kriegsverbrechertribunals ab.

Dagegen scheinen sich die militärische Demobilisierung von Rebellengruppen in DDR-Prozessen, die Transformation solcher Gruppen in politische Parteien sowie die Vergabe von Regierungsposten an Rebellenführer „im Paket“ positiv auf die Friedenskonsolidierung auszuwirken. Wenn durch die Demobilisierung einer Rebellengruppe die eigene Waffe, die während des Krieges für Sicherheit und Macht unter Eliten, aber auch innerhalb einer ethnischen Gruppe sorgte, „weggenommen“ werden soll, wird dies kaum ohne Widerstand hingenommen. Waffen müssen durch eine andere Form von Sicherheit ersetzt werden, in diesem Fall also beispielsweise politische Sicherheit durch die Repräsentation in einer Regierung oder im Parlament. Im Tschad (2002 und 2003) hat ein DDR-Programm zusammen mit der Integration der Rebellenverbände Armée Nationale de Résistance (ANR) und Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad (MDJT) in die nationale Armee gemeinsam mit dem Angebot von Regierungsposten an

die Rebellenführer sowie der Transformation der Rebellengruppen in eine politische Partei zumindest kurzfristig für eine Befriedung des Konfliktes gesorgt. Auch in Burundi wurden nach einem Waffenstillstandsabkommen im Jahr 2002 Kämpfer der CNDD-FDD und später der FNL in die nationale Armee und ihre Anführer in die Übergangsregierung integriert. Gleichzeitig verabschiedete die Übergangsregierung ein Gesetz, das Parteien untersagt, bewaffnete Milizen zu unterhalten.

Wirksame Reformbedingungen

Die vorangehende Analyse zeigt, dass institutionelle Reformen nicht per se zu Frieden führen. Bestimmte Bedingungen müssen erfüllt sein, damit der Ausweg aus der Gewalt erfolgreich sein kann. Das „Konzert“ der Institutionen spielt dabei eine wesentliche Rolle. Ist das institutionelle Zusammenspiel „harmonisch“ und greift ineinander, kann sich die friedensfördernde Wirkung institutioneller Reformen entfalten. Finden aber unvollständige institutionelle Veränderungen statt oder wird eine fragile politische Situation durch einen Reformdruck in allen politischen Bereichen überlastet, kann das „Konzert“ der Institutionen schnell in einem Missklang enden.

Zusätzlich hängt der friedensfördernde Effekt institutioneller Reformen davon ab, inwieweit sie den gesellschaftlichen Kontext berücksichtigen. In Gesellschaften, die von tiefen ethnischen Spaltungen geprägt sind, sollten institutionelle Veränderungen bestehende Frontstellungen nicht auch noch verschärfen. Um das zu verhindern, sind sehr umsichtige Vorabstudien notwendig, die auch Zeit kosten – Zeit, die in akuten Krisensituationen zugegebenermaßen oft fehlt.

Etwas weiter gedacht, kann die internationale Unterstützung institutioneller Reformen viele nicht intendierte Folgen haben. Insbesondere die sektorale Konzentration bestimmter multilateraler und bilateraler Organisationen auf einzelne Institutionen kann zum Problem werden. Genaueres Wissen über die spezifischen Wirkungsbedingungen politischer Institutionen im Verhältnis zum gesellschaftlichen Kontext sowie über die Auswirkungen der Interaktionen zwischen verschiedenen institutionellen Reformen ist daher dringend notwendig. Hier ist die Wissenschaft gefragt, denn empirisch belastbare Ergebnisse fehlen noch, um plausible Zusammenhänge auch wirklich zu untermauern.

Literatur

- Basedau, Matthias (2011), *Managing Ethnic Conflict: The Menu of Institutional Engineering*, GIGA Working Papers, 163, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.
- Hofmeier, Rolf, und Andreas Mehler (2001-2003) (Hrsg.), *Afrika Jahrbuch*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hofmeier, Rolf, und Cord Jakobeit (2000) (Hrsg.), *Afrika Jahrbuch*, Opladen: Leske und Budrich.
- Kurtenbach, Sabine (2010), Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America, in: *European Review of Latin American & Caribbean Studies*, 88, 95-110.
- Mehler, Andreas, Henning Melber, und Klaas van Walraven (2004-2012) (Hrsg.), *Africa Yearbook*, Bd. 1-8, Leiden: Brill.
- Roeder, Philip G. (2007), *Where Nation-States Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Simons, Claudia (2012), Democratic Republic of the Congo, in: Andreas Mehler, Henning Melber und Klaas van Walraven (Hrsg.), *Africa Yearbook*, Bd. 8, Leiden: Brill, 243-256.
- Sisk, Tim (2009), Pathway of the Political: Electoral Processes and Statebuilding after Civil War, in: Roland Paris und Timothy D. Sisk (Hrsg.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London: Routledge, 196-224.
- Stroh, Alexander, und Johanna Klotz (2011), *Präsidentalismus in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.
- UCDP (Uppsala Conflict Data Program) (2012), *UCDP Conflict Encyclopedia*, Uppsala University, online: <www.ucdp.uu.se/database> (31. Oktober 2012).

■ Die Autoren

Nadine Ansorg, Dipl.-Pol., ist Koordinatorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ am GIGA.

E-Mail: <nadine.ansorg@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/ansorg>>

Felix Haaß, M.A., ist Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ am GIGA.

E-Mail: <felix.haass@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/haass>>

PD Dr. Andreas Mehler ist Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien.

E-Mail: <andreas.mehler@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/mehler>>

Julia Strasheim, MSc, ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ am GIGA.

E-Mail: <julia.strasheim@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/strasheim>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Kriegs- und Friedensprozesse“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht Gewaltkonflikte sowie die Faktoren, die den erfolgreichen Übergang zu einem Friedensprozess begünstigen oder verhindern. Das Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ (ISP) zielt auf die Erarbeitung konkreter Forschungsergebnisse zu den Erfolgsbedingungen von Institutionen auf nachhaltige Friedenskonsolidierung ab – online: <www.giga-hamburg.de/isp>.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias (2011), *Managing Ethnic Conflict: The Menu of Institutional Engineering*, GIGA Working Papers, 163, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Hofmeier, Rolf (2010), *Wahlen in Burundi: Rückschlag für die Demokratie*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

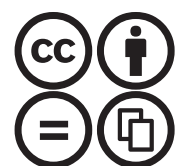
Mehler, Andreas (2011), *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Stroh, Alexander, und Johanna Klotz (2011), *Präsidentalismus in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM